民政事務總署

民政事務總署在協助成立業主立案法團方面所擔當的角色

背景資料

二零零一年四月，政府公布關於樓宇安全及適時維修（包括負責任的樓宇管理）的綜合策略，並向民政事務總署（「民政署」）增撥資源，以推動和鼓勵這方面的工作。

2. 另一方面，公眾對民政署在協助私人樓宇成立業主立案法團（「法團」）方面所擔當的角色，亦深表關注。這項調查的目的，是審研民政署在協助大廈業主成立法團時所採取的方法和機制，並且確定這個機制是否適切有效，以及評估是否需要加以改善。

政府政策

3. 管理和維修私人樓宇是業主的責任。政府的角色是協助和支持負責任的業主，並對違例者採取行動。政府在私人樓宇管理方面的既定政策，是鼓勵業主成立法團，以及向業主提供意見和協助，以便他們履行責任。

協助大廈業主的方法和機制

4. 民政署分別在九龍、香港島、新界西和新界東設立了四個大廈管理資源中心（「資源中心」），為業主提供關於大廈管理的資訊和意見，並且舉辦培訓課程、工作坊和展覽。此外，資源中心可以應業主和法團的要求，與七個專業團體預約時間，由他們免費提供專業意見。

5. 民政署利用增撥的資源，在總部成立大廈管理科，負責大廈管理工作和服務的整體策劃和統籌，以及為各地區的員工提供支援。此外，亦在 18 區的民政事務處（「民政處」）設立地區大廈管理聯絡小組（「聯絡小組」），協助業主成立法團、為法團和業主提供外展支援服務、列席法團的會議、處理投訴和調解糾紛。這些聯絡小組的成員包括聯絡和房屋管理職系人員，以及臨時社區幹事，他們的人數視乎地區的需要和工作量而定。

6.　在支援前線人員方面，民政署印製了參考手冊，並為較難處理的個案提供意見，以及向他們提供所需的知識和技巧。該署並且公布適當的指引和程序、定期舉行員工會議、訂立工作表現指標和定期檢討服務，以監察該署人員的服務水平。

結論

7.　經過這次調查，本署得出以下結論：

(a)　民政署提供成立法團服務的方法和機制，尚有可以改善的地方。

(b)　民政署若能就成立法團的服務訂立更清晰的指引和程序，對該署職員會有幫助。

(c)　民政署職員在協助業主成立法團方面，應採取更專業和更積極主動的態度。

(d)　民政署若能妥善執行上述(a)至(c)項，在成立法團服務的工作方面，整體效率和成效都會提高。

建議

8.　申訴專員向民政署提出下列建議：

提供服務方面

(a)　製作一套有關成立法團的綜合資料及資源套（包括視像光碟），供業主和有意成立法團的人士參考。

(b)　改善關於大廈管理的網站，加入專題部分和網頁指南，以便隨時檢索資料。

(c)　就資源中心的開放時間徵詢使用者的意見和進行檢討，令使用者更覺方便。

(d)　加強電話查詢和諮詢服務，以方便使用者。

(e) 增加參考手冊的內容，刊印分類的良好大廈管理個案研究和法庭判決撮要，供員工參考。

(f) 就免費專業諮詢服務的準則、限制和程序印製資訊材料，例如單張和海報。

(g) 確定和檢討成立法團所需的服務的運作模式，就有關運作訂定妥善的準則、指引和程序，並向員工適當地公布。

(h) 研究採取較簡便、不過於着重形式和成本較低的機制，以解決涉及大廈管理的糾紛。

(i) 加快製作既清晰又全面的單張，宣傳大廈管理服務。

(j) 出版一份中央統籌的大廈管理通訊或簡訊，向市民發布最新的大廈管理資訊和服務。

(k) 舉辦更多以成立法團為主題的講座。

支援及監察

(l) 以更有系統的方式提供專業諮詢服務，支援前線員工。

(m) 加強員工在客戶服務、溝通和調解技巧方面的培訓，以及有關《建築物管理條例》和其他大廈管理事宜的訓練。

(n) 訂立更多工作表現指標，更充分地反映在成立法團方面所作的努力，同時訂定相應的目標，以便更有效地監察員工的工作表現。

(o) 定期就成立法團服務發布工作表現目標和成果，提高透明度和問責性。

(p) 成立客戶聯絡小組，收集使用者的意見和建議，改善服務。

(q) 就有關聯絡小組的任務與工作表現方面的策略、優先次序、目標和反應，向各區議會收集意見。

組織架構及員工調配

(r) 糾正在某些地區，民政處轄下的聯絡小組名存實亡的情況。

(s) 檢討並修訂臨時社區幹事的職務。

其他方面

(t) 考慮修訂有關法例，授權民政署調查有關成立法團方面違規的投訴。

(u) 經諮詢相關人士後，認真檢討民政署在大廈管理方面的角色和服務。

9. 整體而言，民政署接納報告內所有建議。在本署進行調查期間，該署已開始落實多項類似的措施。

二零零三年三月

社會福利署及影視及娛樂事務處

監管慈善籌款活動的安排

背景資料

慈善籌款活動一直是香港日常生活的一部分。由於涉及的金額相當龐大，社會人士不時都會關注對籌款活動的監管情況，特別是所得的捐款是否用得其所。這項調查的目的，是審研社會福利署（「社署」）和影視及娛樂事務處（「影視處」）監管慈善籌款活動的機制，評估這類機制是否適切有效，以及是否需要加以改善。

慈善機構

2. 有些慈善機構是通過立法成立的，而大部分則是在各有關的決策組織下獨立運作。也有不少非政府慈善機構接受政府資助，受政府規管。慈善機構或屬於公共非牟利性質的信託，都可獲豁免繳稅。

監管機制

3. 慈善機構需要向公眾募捐，籌募經費維持運作。若在公眾地方進行籌款活動（主要是售旗日），必須根據《簡易程序治罪條例》向社署申請公開籌款許可證。至於透過售賣獎券進行的籌款活動，則須按照《賭博條例》向影視處申領牌照。至於其他籌款活動，例如拍賣、餐舞會、音樂會、晚宴、步行、電影首映禮、傳媒表演節目，以及利用郵寄、廣告或電話熱線方式安排的捐款活動等，都無須申領許可證或牌照。

法例的規限

4. 社署和影視處均會要求申請人提交籌款活動的經審核帳目，作為批核籌款活動的一項條件。兩個部門都依靠這些經審核帳目，確保籌款活動所得的收益不會被非法挪用。但是，社署和影視處也不能漫無限制地訂立條件，而且這些行政條件一般只適用於指定的籌款活動，並不包括這些條例適用範圍以外的其他活動。當然，那些並非在公眾地方舉行活動或售賣獎券的組織是無須受到監管的。

直接調查報告摘要

結論

5. 本署得出以下結論：

(a) 政府現時對慈善籌款的監管只限於活動方面，而不包括舉辦活動的機構，而且這些活動亦只限於售旗日及售賣獎券。

(b) 監管範圍並不包括所有慈善團體，甚至也不包括所有慈善籌款活動。

(c) 政府對慈善機構和活動的監管既不全面也不周密，而且東拼西湊，缺乏成效。

(d) 現時的法例條文未能有效保障市民，免受奸詐或不負責任的籌款機構欺騙。

建議

6. 申訴專員提出下列建議：

社署及影視處方面

短期至中期

守則

(a) 制訂一套良好行政管理守則，供各慈善團體參考。

(b) 公布這套守則，方便市民參閱。

(c) 基於前述(a)及(b)項，檢討是否需要對申請公開籌款許可證及獎券活動牌照的機構施加條件限制。

加強透明度及問責性

(d) 社署應考慮建立一套中央登記冊，記錄符合上述守則要求的慈善機構名稱，以便市民查閱。

(e) 每年定期在社署展示上述機構的名稱，作為慈善機構誠信的指標。

(f) 訂立一套辦法（例如投訴機制），監察那些希望列入中央登記冊內的慈善機構的誠信。

政府方面

較長期

(g) 檢討政府現時監管慈善機構和他們的籌款活動的政策和做法是否適切及足夠。

(h) 考慮以下做法的利弊：

i) 政府當局對慈善機構實行更全面的監管；以及

ii) 順應世界趨勢，依靠各慈善機構自律。

(i) 考慮設立阻嚇濫用籌款活動及懲罰這種行為的機制。

7. 社署和影視處接受本署的建議，並會在適當時間加以落實。

二零零三年二月

香港康體發展局

康體發展局資助體育活動的安排

背景資料

為確保康體發展局(「康體局」)給予各體育總會發展體育的撥款及監察撥款的機制公平有效，申訴專員就該局資助體育活動的安排進行了直接調查。

撥款程序

2. 撥款的程序如下:

(a) 各體育總會向康體局提交《週年計劃書》,詳細列明開支項目。

(b) 有關的康體發展經理會按照康體局的指引，審核每個開支項目，並計算給予各體育總會的暫定撥款額。

(c) 所有康體發展經理會一起進行審議及作出調整,使暫定撥款額與康體局的整體預算撥款額互相吻合。

(d) 建議的撥款額會由康體局行政總裁、體育發展委員會、香港體育學院管理委員會及政務委員會審核,最後由康體局的最高決策組織批准。

監察與管制

3. 康體局對各體育總會受資助活動的監察方式如下:

計劃書及報告

(a) 各體育總會須每年提交新修訂的《四年發展規劃》、《週年計劃書》、《活動計劃書》及《週年帳目報告》，以解釋如何運用撥款，並就每項資助活動提交《資助申請表》、《帳目結算表》及《活動評核報告》。

會議及探訪

(b) 康體發展經理會定期與各體育總會的負責人舉行會議，而且每年探訪各體育總會最少15次，並出席他們的體育活動、執行委員會會議和周年大會。

監察獲津助的職員

(c) 康體發展經理會出席體育總會獲津助職員的甄選面試，參與職員的培訓，審核他們的考績報告，以及定期與他們面談。

評論和意見

4. 申訴專員的評論和意見如下：

資助政策

(a) 資助政策必須切合實際、合理、全面和清晰，而且須向各有關方面解釋清楚。

撥款方法和程序

(b) 康體局在執行資助政策時，似乎太過墨守成規，因而阻礙了一些體育總會嘗試推行創新的項目。

(c) 在撥款程序方面：

i) 各體育總會往往在撥款申請書中，誇大活動項目和參加人數，以致康體發展經理在審批時，浪費不少時間和精神；

ii) 若各體育總會在擬備《週年計劃書》之前，能夠知道康體局的預算和撥款準則，就可以按照預算制訂計劃；以及

iii) 康體局審核各體育總會所要求撥款的準則，有時似乎並不合理。

監察機制

(d) 在康體局對各體育總會的監察方面：

i) 申請程序繁複，某些資料更要重複提交；

ii) 某些文件和表格可能沒有任何實際作用；

iii) 縱使康體局察覺有不合常規的情況，亦沒有方法監察有關的體育總會採取補救措施；

iv) 有些監管措施過於嚴苛，可能會帶來不良後果。

結論

5. 雖然政府當局應該確保公帑運用得宜，但現行的機制繁複和僵化，有時甚至不合情理，令人覺得康體局與各體育總會互不信任。

6. 本署得悉，民政事務局在二零零二年六月發表了一份題為《生命在於運動》的諮詢報告書，目的是簡化向各體育總會撥款的程序。本署支持報告書中的建議，希望這次調查的結果和建議對檢討工作會有幫助。

建議

7. 康體局接納申訴專員提出的下述建議：

(a) **長期措施：**重新訂立一套措施，以便有效地管理和監察，並確保公帑運用得宜。

(b) **短期措施：**

撥款制度

i) 檢討撥款的準則；

ii) 更新分配撥款的指引；

iii) 負責評核申請資助的體育總會負責人，須熟悉有關的政策、程序、做法和指引；

iv) 向各體育總會提供充分的資料和建議，以便他們在《週年計劃書》中擬訂合理和切合實際的計劃；

v) 靈活和開明地詮釋資助政策和指引，尊重各體育總會在其特定範疇的專門知識。

監察機制

vi) 精簡現行提交計劃書和報告的規定；

vii) 檢討申請表格的內容；

viii) 制定措施，確保各體育總會跟進康體局提出的要求和建議；以及

ix) 修訂罰則過分嚴苛的監察措施。

二零零二年八月

直接調查報告摘要

教育署

為分配二零零一年中學學位而作出的應變及紓緩措施

背景資料

二零零一年六月，法庭裁定中學學位分配辦法（「派位辦法」）有性別歧視成分，是違法的。教育署因此推出應變及紓緩措施，引起了社會及傳媒廣泛批評。有鑑於此，申訴專員決定進行直接調查，審研教育署推行這些措施時是否公平合理，以及有否適當地處理有關學生派位組別的資料。

應變及紓緩措施

2. 為推行應變及紓緩措施，教育署作出了以下的行政安排：

應變計劃

(a) 一九九九年十一月，教育署開始加強用以處理中學派位資料的電腦系統，並於二零零零年五月完成，以配合當年的派位工作。二零零一年三月，教育署擬定了一套應變計劃，以備法庭可能裁定該署敗訴。

紓緩措施

(b) 由於教育署預期法庭不會下令該署即時取消以性別區分學生的派位辦法，故該署於二零零一年六月初着手擬訂紓緩措施，例如訂下界定受影響的學生的指導原則和準則；設計特別電腦程式；以及保留了 3,500 個額外的中一學位，以便分配給受影響的學生。

(c) 在公布紓緩機制的記者會上，教育署強調，可以按紓緩措施分配給學生的學位空缺只有 600 個，學生獲重新分配學位的機會極微。

(d) 教育署收到共 7,722 名學生按紓緩措施提出的申請，當中 3,001 名學生被評定為受到影響。該署為 2,261 名學生重新

分配到在他們選校次序中較優先的學校，餘下的 740 名學生則由於學校沒有學位空缺而未獲重新分配學位。按紓緩措施重新分配學位的工作於兩星期內完成。

特別入學安排（「特別安排」）

(e) 為了該 740 名學生，教育署又推出一項特別安排，即在 10 間官立中學和一間資助中學各加開一個中一班，作為「紓緩機制以外」的特別措施。672 名學生在特別安排下獲重新分配學位；其餘 68 名學生沒有要求特別安排。

監察小組

(f) 為提高透明度及更公平起見，教育署成立了一個監察小組，監督紓緩措施的推行，以及在有需要時就推行措施的工作提供意見。監察小組由七名非官方成員組成，召開共五次會議。

派位組別的資料

(g) 派位工作完成後，教育署不會向個別學生披露派位組別的資料，也不會保留有關資料。然而，在有需要時，教育署可以用未經整理的數據，重新計算學生的派位組別，以及學校的調整評分曲線。

觀察所得及意見

3. 申訴專員的觀察所得及意見如下：

整體評論

(a) 由於同時實行兩項教育改革，即取消學能測驗，以及把五個派位組別減至三個，令二零零一年的中一派位工作變得複雜。減少派位組別令派位結果的隨機成分增加，而且較難預測，使家長和學生更感失望。

(b) 由於時間緊迫，加上來自家長的壓力，該署人員有時需要日以繼夜地工作，務求在極短的時間內完成工作。

應變計劃

(c) 教育署已為二零零零年及二零零一年的混合派位作好技術支援上的準備，亦已訂定應變計劃。

紓緩措施及特別入學安排

(d) 教育署聲稱，特別安排是「紓緩機制以外」的一項特別措施，但這個說法不能令人信服。實行特別安排，顯然是要為那些未能按紓緩措施獲分派到其選校次序中較優先的學校的受影響學生分配學位。故此，特別安排實際上是紓緩機制的延續部分，而且不可或缺。

(e) 倘若教育署能更準確地評估受影響學生的人數，並在實行紓緩措施時，加入按特別安排增加的額外學位，派位工作應可協調得更妥當，家長和學生亦會覺得如此。

監察小組的工作

(f) 在公布按紓緩措施重新派位的結果之前，教育署沒有給予監察小組足夠時間，讓委員發表評論或提出意見。

(g) 監察小組的第四次會議，在超過半數委員缺席的情況下舉行。

處理有關派位組別的資料

(h) 教育署在完成派位工作後，不會保留關於學生派位組別的資料，這個做法並不合理，因為在決定個別學生派位的優先次序方面，派位組別是十分重要的；學生／家長及調查機構（例如平等機會委員會（「平機會」）和本署）如欲提出疑問或投訴，均須先查閱這些資料，這也是合情合理的。

(i) 由於教育署可以用未經整理的數據，重新計算學生的派位組別，因此，教育署仍然是間接保留着派位組別的資料。該署應檢討是否直接保留這些資料，以及在學生／家長提出明確要求時拒絕向他們公開資料的做法，以確保符合《個人資料(私隱)條例》的規定。

發表公布及意見

(j) 由於教育署在記者會上聲明，學生獲重新分配學位的成功機會有限，因此，有些家長並沒有提出申請。但是，教育署的聲明並非屬實。事實上，該署已按紓緩機制及特別安排重新分配學位給所有受影響的學生。教育署根據揣測所發出的聲明，使人覺得該署是要勸阻學生不要隨便提出申請。

其他觀察所得

(k) 教育署已檢討派位辦法，並在二零零一年十二月宣布，目前唯一要改變的，是取消以性別區分學生的做法，以遵從法庭的裁決。

(l) 教育署已在二零零二年二月公布小五及小六學生校內成績評核的新指引。

(m) 教育統籌委員會將於二零零三／零四年度再次檢討派位辦法，並在二零零五／零六年度推行長遠的改革。

結論

4. 申訴專員得出以下結論：

(a) 教育署已有充分準備，採取應變措施。

(b) 紓緩措施原則上是好的，但實行起來卻未能盡善。

(c) 監察小組履行其諮詢和監督職能時，行政程序上有不足之處。

(d) 教育署在處理平機會、受影響學生或其家長要求查閱有關派位組別的資料時，並非一視同仁。

(e) 教育署就學生按紓緩措施重新獲分配學位的成功機會所發表的聲明，表面上是請家長「慎重」考慮申請與否，但實際上卻是誤導他們。

(f) 特別安排是紓緩機制的延續部分。然而，教育署沒有預先通知學生和家長，便匆匆實施這些安排。

建議

5. 申訴專員向教育署提出下列建議：

紓緩措施

(a) 日後若有需要再擬訂和實行紓緩措施，應確保公平對待受影響的學生，以及盡量為他們重新分配學位。

監察機制

(b) 預先與監察小組擬定好主要的工作階段，並編定相應的檢討時間表。

(c) 預留時間讓監察小組可以作出檢討及提出建議，以便教育署可以就其建議作出回應或採取行動。

(d) 倘若有超過半數委員不能出席，監察小組應另訂日期再舉行會議。

有關派位組別的資料

(e) 在諮詢個人資料私隱專員公署及平機會後，檢討有關保留及公開派位組別資料的現行做法。

發表公布及意見

(f) 在發表公布或意見時，不要揣測學生／家長上訴成功的機會。

長遠派位辦法

(g) 盡快完成全面檢討派位辦法的工作。

結語

6. 申訴專員認為，《性別歧視條例》的政策目標，與派位辦法的教育原則有所衝突。當局固然有需要執行性別歧視法例，可是，我們亦須明白和認同男、女孩的發育和成長速度，以至成熟程度是不同的。這些都是法例所無法改變的事實。

二零零二年五月

運輸署

拍賣車輛登記號碼的安排

背景資料

鑑於傳媒不時報道在車輛登記號碼（「車牌」）拍賣會上，有競投者遭到威嚇。態度囂張的群黨分子，以眼神或手勢企圖阻嚇其他競投者與群黨「大佬」競爭。假若不加制止，這類事件將會影響市民對拍賣會的信心，因此申訴專員決定進行直接調查。

拍賣會的行政安排

2. 運輸署拍賣車牌的行政安排如下：

(a) **拍賣官** — 由政府內部或外間機構的專業測量師擔任。

(b) **負責人員** — 雖然整體安排的監督人員是運輸署一名高級行政主任，但拍賣會通常由一名初級行政主任主持。自從競投者遭威嚇的事件經傳媒報道後，負責監督的高級行政主任和另一名行政主任均定期出席拍賣會。

(c) **維持秩序** — 自二零零一年十一月起，運輸署開始僱用保安員，並加強和警方的聯繫，而且每次拍賣會均有便衣探員在場。

(d) **監管拍賣會的規則** — 運輸署已向職員發出指引和說明。

(e) **參與拍賣人士須知** — 雖然參與拍賣會的人士無須登記，但競投者和觀察者在進場時，均獲派發「參與拍賣人士須知」單張。

觀察所得及意見

3. 申訴專員的觀察所得及意見如下：

人手安排

(a) 若拍賣會出現任何棘手的問題，在場負責的初級行政主任未必夠成熟穩重或具備足夠經驗，去控制場面。

在場的保安員

(b) 保安員不是沒精打采，就是未獲適當訓示，以了解自己的職責。

維持秩序

(c) 拍賣官和在場的運輸署職員沒有採取行動，維持會場的秩序。在拍賣會進行時，參與者可隨意走動。

針對滋擾行為的措施

(d) 運輸署職員和拍賣官除了向警方報告外，並沒有採取任何積極的行動，制止滋擾行為。

建議

4. 申訴專員的建議如下：

人手安排及保安員

(a) 拍賣官應由運輸署較高級和經驗較豐富的人員擔任。

(b) 運輸署應僱用較專業的保安員。

拍賣會規則

(c) 運輸署應定期檢討、修訂及重新印製其指引和說明。

(d) 運輸署應參考其他拍賣會的做法，規定競投者須預先登記，藉此確保無須披露競投者的身分，以免他們成為恐嚇的對象，這樣做更可防止成功的競投者拒絕提供個人資料，以圖悔約。

(e) 運輸署應要求參與者在拍賣會進行時不得隨意離座，並嚴格執行這項規定。

針對滋擾行為的措施

(f) 運輸署應發出明確的指令，說明哪些行為構成滋擾。

(g) 拍賣官應要求滋事者停止滋擾行為。若滋事者不遵從，拍賣官應要求保安員陪同他們離開會場。

(h) 若滋事者拒絕合作，拍賣官應考慮中止拍賣。如有需要，應尋求警方協助。

(i) 運輸署應重新研究錄影拍賣過程能否有效遏止滋擾行為。

(j) 運輸署應探討其他拍賣車牌的方法，例如網上拍賣。

宣傳資料和預告

(k) 運輸署應透過傳媒、運輸署網頁、資料單張，以及派發「參與拍賣人士須知」等，廣泛宣傳其規定及指引。

運輸署的意見

5. 運輸署接納本署大部分建議，但選擇沿用由測量師擔任拍賣官的做法。該署並同意僱用經驗較豐富的拍賣官，以及調派具經驗的人員到場督導拍賣會。

二零零二年十月

醫院管理局

醫院管理局轄下醫院處理病人失蹤的機制

背景資料

由於醫院管理局（「醫管局」）轄下醫院發生多宗報稱病人失蹤的事件，申訴專員遂決定進行直接調查。本署審研了醫管局處理轄下各醫院報稱或發現病人失蹤的行政程序和做法、確定這些程序和做法是否適切及有效，以及評估有沒有需要改善的地方。

病人失蹤

2. 在一九九九年六月至二零零一年五月期間，醫管局轄下40間醫院有6,486宗報稱病人失蹤的個案。當中有九宗的病人其後被發現死亡。

失蹤原因

3. 醫院是病人接受治療和療養的地方，不是拘禁病人的場所。故此，病人在醫院範圍內的行動並不受限制，而病人離開病房是常見的情況。病人在醫院「失蹤」有許多原因，例如：外出處理私人事務、與友人茶敍或進行其他康樂活動、尋求非法藥物，以及在醉酒或服用過量藥物後恢復知覺並自行離去。

醫院和病人的責任

4. 醫管局轄下各醫院有責任維護住院病人的安全和健康，尤其是「需要特別照顧」的病人；病人則有責任遵守規管病人行為的醫院規則。醫管局亦期望病人和家屬遵守醫院規則和規例。

指引和程序

5. 醫管局實行分散權力的管理方法，各醫院的行政總監負責管理屬下的醫院。一九九五年，醫管局曾發出有關處理病人失蹤的指引，當中包括如何尋找失蹤的病人、聯絡病人的家人或親屬、向當值醫生報告、記錄事件及報警等方面的建議。

直接調查報告摘要

一般做法

6　病人是可以在醫院範圍內自由行動的，而醫院亦鼓勵病人這樣做，以加速復原。醫管局轄下各醫院藉著護士在派藥／施行治療之前和進餐時間內查看病人，以及在交更前和醫生巡房時點算病人人數，來監察病人的行蹤。

7.　當發現病人失蹤或接到病人失蹤的報告時，醫院即會按照本身處理病人失蹤的指引和程序，予以跟進，而各醫院所採用的指引和程序並不相同。

觀察所得及意見

8.　在這項調查中，本署的觀察所得及意見如下：

定義

(a)　醫管局轄下各醫院所採用的四個定義，是根據院方對報稱或發現病人失蹤個案的看法，以及處理這類個案的經驗而訂定。由於各醫院採用的定義不同，因此出現資料不一致和不準確的情況。

計算方法

(b)　各醫院對病人失蹤的定義和詮釋有分歧，以致所採用的計算方法未能統一。有些醫院「按次」計算，有些則「按人」計算。

向警方報案

(c)　醫管局分別在一九九五年和一九九九年發出有關尋求警方協助的指引。至於是否需要向警方報案，則由有關的職員根據他們的臨牀判斷、對病人情況的評估，以及當時的環境而決定。

終結個案

(d)　對於病人失蹤的個案，各醫院並無劃一的時限終結。有些醫院會訂定某項基準，例如將時限定為24小時或48小時。

統計資料

(e) 病人失蹤資料的兩個來源(即醫管局的電腦化中央資料庫和醫院的人手記錄),所載的資料差距很大。在一九九九年六月至二零零一年五月這段期間,電腦化中央資料庫記錄了 2,992 宗個案,而人手記錄則有 6,486 宗個案,兩者相差達 3,494 宗。

預防措施

(f) 醫管局表示,醫院須在監控病人的行動與尊重病人的個人自由和權利兩方面,取得平衡。院方職員會按照他們的臨牀判斷,採取適當措施,盡量減少病人在醫院失蹤的風險。

病人和家屬的責任

(g) 病人和家屬亦有責任減少病人在醫院失蹤的風險。他們應該與院方合作,遵守醫院的規定、規則和規例。

結論

9. 本署有以下的結論:

(a) 醫管局沒有就「病人失蹤」訂明統一的定義,使轄下各醫院有所依循。

(b) 醫管局沒有統一的方法,計算轄下醫院病人失蹤的數字。

(c) 關於向警方報告病人失蹤方面,醫管局轄下各醫院並無劃一的做法。

(d) 在病人失蹤資料方面,醫管局總辦事處與個別醫院記錄的個案數字並不一致。

(e) 醫管局並無訂定指引和程序,以便醫院員工採取適當措施,盡量減少病人在醫院失蹤的風險。

建議

10.　申訴專員向醫管局提出 14 項建議：

定義及計算方法

(a)　為「病人失蹤」一詞確定適用於醫管局轄下各醫院的標準定義。

(b)　為「需要特別照顧」的病人訂立正式定義，以便該局轄下各醫院的員工採取適當的防範措施。

(c)　為該局轄下各醫院訂立一套計算病人失蹤數字的標準方法。

處理病人失蹤的方法

(d)　檢討及更新醫管局關於處理病人失蹤的指引和程序，以及規定該局轄下各醫院訂立運作指令，以便貫徹執行。

(e)　統一該局轄下各醫院關於向管理層及病人家屬報告病人失蹤的程序和做法。

(f)　研究現時院方人員為盡量減少病人失蹤的風險而採取的措施，並制定有關的指引和程序。

(g)　提醒有關人員在照料「需要特別照顧」的病人時，須加倍留心和提高警覺。

(h)　加強對病人和家屬的指引，促請他們注意必須遵守醫院的規則和規例。

(i)　檢討和修訂有關在特定時間後，尋求警方協助的指引。一般來說（例如在警方處理的個案中），特定時間是指事涉者失蹤後 24 小時；若是「需要特別照顧」的病人失蹤，則特定時間可以較短。

(j) 統一醫管局轄下各醫院向警方報告病人失蹤的程序和做法，以便尋求警方協助。

(k) 統一終結個案的時間，訂明為：

(i) 在徹底搜尋後；以及

(ii) 向警方報案後。

管理資訊

(l) 採取措施，確保記錄病人失蹤的管理資訊準確和一致。

(m) 在醫管局總辦事處內指定一個單位，負責協調和覆核病人失蹤的記錄。

檢討

(n) 定期檢討處理病人失蹤個案的安排，並視乎環境的轉變和社會的期望，在適當時候予以修訂。

結語

11. 醫管局和本署均同意，市民期望該局採取適當措施，讓病人(尤其是「需要特別照顧」的病人)獲得安全的護理，這是合情合理的。本署欣悉，醫管局已接納上述各項建議，並承諾會在三至四個月內全面予以落實。

二零零二年十一月